

研究ノート Research Note

インド 2006 年森林権法の成立と実施における政治過程

大田 真彦*

要旨：インドでは、2006 年に「森林権法 (Forest Rights Act)」が制定された。本法は、森林に居住する指定部族およびその他の森林居住者の林地における森林権および占有を承認し、付与するものである。本稿では、森林権法に関する体系的な情報を提供すること、そして、本法の成立と実施における政治過程を概観し、インドの森林セクターや指定部族の権利問題をめぐる現代的動向を把握することを目的とした。2002 年に、国有林地からの「不法占拠者」の立ち退きが林野行政により実施され、これに対し、複数の指定部族団体によるネットワーク型の草の根の抗議活動が起り、指定部族らの森林権の正式な承認のための立法へと繋がった。しかし、森林権の承認は、州により差があるものの、必ずしも順調に進んでいない。既往文献では、実施レベルでの、林野行政の「抵抗」という阻害要因が指摘されている。森林権法の事例は、ローカルレベルでの資源や土地権を求める運動が、国や地域の政治過程と結合し、既存の制度の抜本的な変化に繋がりが得ること、また、同時に、法律の制定のみで、森林セクターの民主化や指定部族らの権利が保証されるものではなく、実施が実態を伴うことが重要であることを示している。

キーワード：指定部族 森林居住者、草の根運動、林野行政、政策実施

I. はじめに

インドでは、2006 年に、“The Scheduled Tribes and Other Traditional Forest Dwellers (Recognition of Forest Rights) Act, 2006” が可決され、2007 年より施行されている¹⁾。直訳すると「指定部族およびその他伝統的森林居住者（森林権承認）法」となるが、本稿では「森林権法」と略記する。本法は、後述するように、森林に居住する指定部族およびその他の森林居住者の林地における森林権および占有を承認し、付与するものである。本法は、インドの森林セクターおよび指定部族らの土地権利問題について、抜本的な制度変化を起こす可能性を期待されるものであった。

従来、インドの森林政策は、州森林局による林業生産を重視していた。そして、森林周辺部に居住する地域住民は基本的に、「違法」な利用による、資源管理上の障害物として位置づけられていた (Gadgil and Guha, 1992)。森林や野生動物の保全は、薪材採取、放牧、農地利用といった森林植生への負荷をもたらす周辺住民を排除することによって成り立つという前提で、管理の制度設計がなされていた。なお、インドでは、指定部族の居住区域、貧困地域、そして森林分布地帯は、相当程度重なりあっている (Poffenberger et al., 1996)。

しかし、1970 年代に顕在化した森林減少・劣化を背景に、徐々に、林業生産一辺倒の体制に制度変化が

起き始めた。最も重要な変化は、1980 年に制定された森林保全法 (The Forest (Conservation) Act, 1980) であろう。本法は、中央政府の事前の許可なしに、画定林 (reserved forest; 後述) の解除、林地の非森林目的の利用や借地、拡大造林を禁じるものであり、保全の方向性を強力に押し出したものであった。他方、本法は、あくまで、林業生産から環境・生態系を重視する方向での制度変化であり、地域住民が「違法」な利用者であるという位置づけには変わらなかった。

1990 年代以降になると、従来の政府主体による一元的な管理体制ではなく、地域住民参加型の森林管理が、国際的に提唱されるようになり、インドは、この動きの先駆けとなった。1988 年に国家森林政策が改訂され、地域住民の福利の重視と、彼らの森林管理・保全への関与の重要性が記載された²⁾。そして、80 年代後半の西ベンガル州でのパイロットプロジェクトの成功を元に、1990 年に、中央政府回覧により、共同森林管理 (JFM) が開始された。JFM は、村落レベルで委員会を作り、これと州森林局が、共同して国有林の管理を行う政策である。JFM は徐々に対象面積・実施州を増やしていき、2011 年時点で約 2,293 万 ha と、全林地面積の 29.8% に達し、大規模に実施されている (MoEF, 2011)。

しかし、JFM の導入により、地域住民主体の管理体制が実現し、森林をめぐるコンフリクトが解決した

* 九州工業大学教養教育院

わけではなかった。JFM は、ほとんどの場合、村落委員会への実質的な権限委譲になっておらず、州森林局による一元的かつトップダウンの管理体制が継続していると批判された（大田，2012）。また、住民の土地権を扱うものではなかった。

第3章で見ると、2002年に、環境森林省・州森林局により、国有林地の「不法占拠者」の立ち退き措置が強化された。これに対し、指定部族団体を中心とした抵抗運動が各地に広がり、政府を、指定部族らの森林権の正式な承認のための立法へと動かした。住民の権利を無制限に認めると、野生動物や森林の保全に支障が出るという既存の林野行政や野生動物保全団体らとの政治過程を経て、最終的に2006年末に、森林権法が成立した（Bose, 2010）。しかし、本法による森林権の承認は、決して順調に実施されてはいない（Bandi, 2013; Sahu et al., 2017）。

本稿では、インド2006年森林権法の体系的な情報を提供すること、そして、本法の成立と実施における政治過程を概観し、インドの森林セクターや指定部族の権利問題をめぐる現代的動向を把握することを目的とする。第2章で確認するように、JFMが、環境森林省（2014年以降は環境森林気候変動省）や州森林局など、林野行政の枠内での措置であり、また、地域住民の土地権を認めるものではなかったのに対し、森林権法は、連邦議会で審議され可決された法律であること、そして、指定部族などの森林居住者に対し、実質的な土地権を、林野行政の枠外で付与するものであることが、大きく異なっている。また、森林権法の内容は、森林セクターを超えて、より広く、指定部族および伝統的森林居住者の権利や福利の問題への、政府の対応策であるという位置づけとなっている。彼らの森林に対する正式な権利を認めることは、植民地期以降、歴史的に、彼らを森林への正式な権利から阻害してきた、政府の「不正義」への対応であり、また、彼らの土地権の不明瞭さなどに由来する、生計や福利の問題への対応となっている。

このような、既存の森林セクターの体制や制度を抜本的に変え、また、森林や野生動物の保全体制に影響を与え得る法律の成立は、一筋縄ではなく、ステークホルダー間での利害関係や価値観の相違、戦略、時期などが複雑に絡まった政治過程であった（Bose, 2010）。本法を理解するためには、単に法律の文面を読むだけでなく、その成立をめぐって、どのような政治過程が背景にあったかを、詳細に把握する必要がある。

また、議会で可決された法律であっても、政策実施

者たる行政の影響などにより、当初想定されたように政策実施がなされないことがあることは、行政学や公共政策論などの分野で知られている（秋吉ほか，2015）。森林権法はこの典型例であり、先行研究では、州森林局などの既存の林野行政が、実態としては、森林権法の実施に抵抗していると報告されている。このような、実施レベルでのポリティクスの把握も、本法およびインドの森林セクターを理解するには必要である。

以下では、第2章で、森林権法の法的内容と特徴を確認し、その後、第3章で成立過程、第4章で実施過程を分析する。依拠する情報は、法律文書、統計資料、および学術的先行研究である。

II. 森林権法の法的内容と特徴

1. インドの林野制度の概略

インドでは、植民地期の1927年に制定されたインド森林法（The Indian Forest Act, 1927）が、現在でも現行法である（大田，2012）。この森林法では、森林は全て国有であることが前提であり、森林の法的な位置づけを、Reserved Forest, Protected Forest, およびVillage Forestの3つに分類している。Reserved Forestは、公示→異議申し立て→調整→画定という実質的な画定手続きを伴うものであり、画定後は、地域住民による慣習的な森林利用は制限、あるいは禁止される。Protected Forestは、一般的に言う自然保護区などとは異なり、森林への破壊行為を阻止するために簡素な手続きで一旦設定し、後にReserved Forestに編入されるべきものとされている。1927年インド森林法では、これら2つの手続きに関連する条項が31条に及ぶのに対し、Village Forestに関しては、一旦画定した林地の管理を村落に任せることができると1条のみで簡潔に述べられているにすぎない。

Reserved Forest および Protected Forest は、資源調査・林班区分・施業計画といった日本の国有林に該当する機能を備える。先行研究では Reserved Forest を保留林、Protected Forest を保護林と訳す場合が見られるが（吉住，2002；水野，2006），本稿では、画定作業が行われたかどうかという観点から、前者を「画定林」、後者を「保留林」と訳す（大田，2012）。また、Village Forest は「村落林」と訳す。

なお、1927年インド森林法およびインドの森林統計には、私有林という区分は存在しない。私有地に樹木のまとまりが存在する場合、衛星画像では森林と認識される場合があるが、そのような私有地上の森林の面積は、統計上はわからない。

中央政府での森林セクターの主管は環境森林気候変動省だが、画定林と保留林の実際の管理を行うのは、各州の森林局である。営林署ごとに 10 年ごとに策定される施業計画書（working plan）に従って管理を行う。1980 年森林保全法に従い、伐採や林地の転用については、中央政府の事前の許可が必要となっている。

2. 森林権法の全体構成

森林権法は、全 6 章、14 節から成っている。構成は下記の通りである。本法は、ジャンムー・カシミール州を除く全インドに適用されている。

Chapter I. Preliminary

1. Short title and commencement
2. Definitions

Chapter II. Forest Rights

3. Forest rights of forest dwelling Scheduled Tribes and other traditional forest dwellers

Chapter III. Recognition, Restoration and Vesting of Forest Rights and Related Matters

4. Recognition of, and vesting of, forest rights in forest dwelling Scheduled Tribes and other traditional forest dwellers
5. Duties of holders of forest rights

Chapter IV. Authorities and Procedure for Vesting Forest Rights

6. Authorities to vest forest rights in forest dwelling Scheduled Tribes and other traditional forest dwellers and procedure thereof

Chapter V. Offences and Penalties

7. Offences by members or officers of authorities and Committees under this act
8. Cognizance of offences

Chapter VI. Miscellaneous

9. Members of authorities, etc., to be public servants
10. Protection of action taken in good faith
11. Nodal agency
12. Power of Central Government to issue directions
13. Act not in derogation of any other law
14. Power to make rules

3. 森林権法の序文

序文で、本法は、森林に世代を超えて居住してきたが、森林に対する権利を記録されてこなかった指定部

族およびその他森林居住者の、林地における森林権および占有を承認し、付与するものと宣言されている。その上で、下記の 3 点に言及がある。

- 承認される権利は、生物多様性の持続可能な利用と保全、および生態学的バランスの維持に対する責任と権限を含むものであり、それゆえ、生業および食料の保障とともに、森林の保全を強化するものである。
- 植民地期における国有林の画定において、指定部族やその他伝統的森林居住者の先祖代々の土地や慣習が認識されなかったことが、彼らに対する歴史的不正義（historical injustice）に帰結している。
- 指定部族やその他伝統的森林居住者の土地保有・アクセス権の長期間に渡る不安定性に対応することが必要となっており、これには、国家の開発介入により、居住地を強制的に移動させられた者を含む。

注目すべきは、「歴史的不正義」という用語が盛り込まれていることである。植民地期以降の森林の国有化と指定部族らの慣習的権利の否認を、インド政府自身が認め、その是正のための法律であると宣言する文言となっている。他方、本法によって承認される森林権は、生態学的・生物多様性的側面に悪影響を与えるものではないことも強調されている。

4. 森林権法における用語の定義

第 2 節で、用語の定義がなされている。特に重要な点について以下に記す。

- 「森林に居住する指定部族（forest dwelling Scheduled Tribes）」：主として森林内に居住し、真正な生計ニーズのために森林あるいは林地に依存している指定部族の個人あるいは共同体であり、遊牧を営む指定部族を含む。
 - 「その他伝統的森林居住者（other traditional forest dwellers）」：2005 年 12 月 13 日までの段階で、最低三世代の間、生計のために森林に依存し、森林地に居住してきた個人あるいは共同体。一世代は 25 年間。
 - 「林地（forest land）」：森林に該当するあらゆる種類の土地であり、画定林、保留林、自然保護区だけでなく、未区分林やまだ画定作業が行われていない森林なども含む。
 - 「重要野生動物生息地（critical wildlife habitat）」：国立公園（national park）や野生動物保護区（sanctuary）内の、特定の科学的基準で設定された区域で、野生動物保全のために、人為的活動や介入を排除する区域。
- 「その他伝統的森林居住者」の定義は、つまり、

2005年12月13日の段階で、過去75年間に渡って、森林に依存し、居住していたことが証明できる者となる。また、「森林に居住する指定部族」の中には、季節的に移動し、遊牧を行う者も含まれている。「林地」について、森林と見なされるあらゆる土地という解釈がなされている。

5. 森林権の内容

第3節第1項で、「森林権 (forest rights)」の説明がなされる。森林権には、個人用のものと共同体用のものと2種類あるとされている。森林権は、(a)から(m)まで13点の定義があり、特に重要と思われるものを下記に挙げる。

- (a) 林地における、個人あるいは共同体によって住居のために占有されている土地、あるいは個人あるいは集団による生計のための農地を、保有し、そこで生活する権利
- (b) ニスतालなど、共同体の慣習的権利
- (c) 非木材林産物を所有し、採取のためにアクセスし、使用し、そして処分する権利
- (i) 伝統的に管理してきた共同体の森林を、保護、再生、保全、あるいは管理する権利

農地や住居としての利用や、非木材林産物の用益・処分などが認められているほか、共同体による森林管理も認められている。なお、「ニスताल」とは、自給用の林産物を、国有林からであっても、基本的に無料で採取することができる慣習的権利のことである(大田, 2012)。

また、第4節第6項で、森林権は、2005年12月13日段階で既に使用されている土地に対してのみ付与され、その上限は4haである旨が記載されている。つまり、この日までに、1haの林地を使用していたら、その1haのみが承認の対象となり、もし10haを使用していたとしたら、そのうち、4haまでのみが承認の対象となるということである。

6. 森林権保持者の義務

第5節で、森林権保持者の義務が記載されている。野生動物、森林、および生物多様性を保護すること、集水域や水源など、生態系に重要な区域を守ること、森林居住者らの居住区を、文化・自然遺産に影響を与える破壊的行為から守ること、そして、利用に関しては、村落総会 (Gram Sabha) の決定に従うことが挙げられている。

7. 関係当局および手続き

第6節で森林権承認の手続きについて説明されている。まず、当該地域の村落総会が手続きを開始する。村落総会は、書類や地図を作成の後、森林権承認のための決議を、郡レベル委員会に提出する。その後、審議の後、郡レベル委員会は、決議を、県レベル委員会に提出する。審議の後、県レベル委員会が決定を下す。県レベル委員会での決定が最終のものであり、森林権として法的拘束力を有するとされている。

なお、郡レベル委員会および県レベル委員会は、州政府が立ち上げる。州政府はこの他、権利付与のプロセス等をモニタリングする、州レベルモニタリング委員会を組織するとされている。郡レベル委員会、県レベル委員会、および州レベルモニタリング委員会は、州の収税局、森林局、および指定部族局の役人と、関係レベルの農村自治体 (Panchayat Raj) のメンバー3名 (うち2名は指定部族であり、1名は女性であることとする) から構成する。

第11節では、本法の統括部署 (nodal agency) は、中央政府の指定部族省であるとされている。環境森林省とはなっていない。

注目されるべきは、植民地期以降、国有林について排他的な権力を保持してきた州森林局が、必ずしも絶対的な位置にはいないことである。州森林局は、郡と県の委員会のメンバーの一員という位置づけであり、基本的には、制度上は、村落総会が最も重要な主体である。

8. 権利の法的位置づけ

第4節第4項では、承認された森林権は、相続はできるが、譲渡は認められない旨記載されている。また、本法全体を通して、森林権が承認された場所が、国有林から解除されるという記載はない。

つまり、森林権は、私的所有権とは異なることを意味している。ある区画が、森林権法によって権利が指定部族あるいは伝統的森林居住者に付与されても、そこは引き続き国有林であり、所有権を個人や業者に移転する払い下げとは異なる。

9. 重要野生動物生息地との関係

第4節第2項では、国立公園および野生動物保護区内の重要野生動物生息地に対して認可された森林権は、下記の条件を全て満たす場合、見直され、再定住措置がとられる場合がある旨、記している。

- 森林権付与の手続きが完了している
- 1972年野生動物保護法の下、州政府の関係機関に

よって、森林権保持者の存在が、野生動物に対して不可逆的なダメージを与え、種や生息地を脅かすに十分であることが立証されている

- 州政府が、共生的措置など、他の合理的な選択肢が不可能と結論づけている
- 生計を保証する再定住化パッケージやその他代替案が用意され、影響を受ける個人や共同体に伝達されており、また、彼らの必要性を満たしている
- 再定住とパッケージに関する、村落総会からのインフォームド・コンセントが文書で得られている
- 再定住先の施設や場所の準備が完全となるまで、再定住は実施されない

何重もの注意深い留保ではあるが、これらの条項により、絶滅危惧種などが存在しうる重要野生動物生息地においては、保全という目的のために、森林権の見直しや、再定住措置が発動される余地を残した形になっている。第4章で見るように、この規定は、法案策定の過程で、野生動物保全団体らのロビーイングの影響で記載されたものである（Bose, 2010）。

10. 1980 年森林保全法との関係

第3節第2項では、1980 年森林保全法との関係が示されている。森林保全法のいかなる条項にも関わらず、中央政府は、政府が管理運営する、学校、診療所 / 病院、保健所兼幼児教育機関（*anganwadi*）などの施設に対し、林地の転用を提供しなければならないとされている。

他方、上記の用途に対して転用される林地は、各事例に対し 1ha 以下とされており、大規模な開発は想定されていない。

11. 小括

以上から、森林権法のいくつかの重要な側面が浮かび上がってくる。最も重要な点の一つは、「歴史的不正義」という表現である。植民地期以降の、指定部族など森林居住者の国有林からの排除措置を改め、指定部族らの権利を回復していくという位置づけとなっており、これは、既存の森林セクターのあり方を、大きく転換するものである。森林権承認のプロセスについても、村落総会や郡・県レベル委員会によって担われ、州森林局は、郡・県レベル委員会などの一員という扱いになっている。森林セクターの多元化を推進する制度設計と言えるだろう。明確に土地権を扱い、そして、林野行政外のプロセスを含むことから、JFM よりも大幅に強い権利を住民に与える形になっている。

他方で、本法での森林権は、処分権や譲渡権がない

という点で、いわゆる私的所有権とは異なる。森林権が付与された場所でも、引き続きそこは、国有林であり続ける。また、重要野生動物生息地では、森林権の見直しや再定住措置が実施されうるという留保もあることから、森林権で保証される土地権は、絶対のものではない。また、森林権が生態学的・保全的側面に悪影響を与えるものではないことが強調されている点も特徴的である。

III. 森林権法の成立過程

本章では、既往文献に依拠しながら、時系列的に、森林権法の成立過程についてまとめる。

1. B.D. シャルマ博士の提言（1990 年）

1990 年 9 月、指定カースト・指定部族国家委員会長の B.D. シャルマ博士が、指定部族の森林の権利について政府に提言したことが、森林権法への第一歩と見られている（Bose, 2010）。この提言は、1980 年以前に起っている林地の「不法占拠」を正規のものとする、指定部族らの森林利用がまとめて「不法占拠」とされているところこれを精査する、といった内容を含んでいた。政府は提言を受諾し、環境森林省は、1980 年以前からの森林内居住者に対し、土地権を付与するなどの項目を含んだガイドラインを各州に通達した。

しかし、このガイドラインは実質的に実施されなかった。そして、これに先立って、同年 6 月に開始されていた、JFM（共同森林管理）政策によって、住民の権利的な側面は担われる形となった。既に述べたように、JFM は、村落レベルの委員会と州森林局が共同で国有林を管理するもので、林産物の用役権は付与されるが、土地権に関する言及はない。また、環境森林省や州森林局といった、林野行政の権限内での措置であった。

2. 中央政府からの「不法占拠」の根絶に関する指示（2002 年）

2002 年 5 月、環境森林省が、各州政府に対し、2002 年 9 月 30 日までに、正当化できない森林地の「不法占拠」の根絶、つまり立ち退き措置を指示する文書を発布した（Bose, 2010）。

この措置に影響を与えている背景として、1996 年の最高裁判所による、T.N. Godavarman Thirumulpad vs Union Of India & Ors の訴訟（以下、ゴダヴァルマン訴訟）に関する判決がある。ゴダヴァルマン訴訟は、ケーララ州マラバール地方の王家の出身であるゴダヴァルマン氏が、独立後に藩王国から州政府に接収さ

れ、過度の伐採によってひどく減少・劣化していたニールギリ丘陵地の森林の保護を求め、最高裁判所に請願書 (writ petition) を提出したものである (Manohar and Bhargar, 2016)。これに対する最高裁の判決では、それまで、森林保全法には「森林」という用語に明確な定義がなく、一般的に、画定林 (reserved forest) のみが対象となると州政府に解釈されていたところ、辞書的な意味での「森林」の解釈を適用し、全ての形態の森林ないし森林地を対象とすることを求めた。また、全インドで、中央政府の許可を得ていない全ての非森林目的の使用に対し、即時停止を求めた。

インドの最高裁判所は、司法積極主義の立場に立ち、公益訴訟 (public interest litigation) を通し、環境保全などの様々な分野の立法・行政的側面に影響を及ぼしていると指摘されている (伊藤, 2008)。このゴダヴァルマン訴訟への判決はその典型例であり、これ以降、インドの司法は、自然環境保全の方向性に、積極的に介入する形となった (Bose, 2010)。この流れで、中央政府たる環境森林省は、司法の意向を汲む形で、上述の立ち退き措置を指示したと言える。

更に、最高裁判所は、同年9月に、中央特別委員会 (Central Empowered Committee) を設置した。これは、最高裁決定が遵守され、実施されているかのモニタリングの実施機関であり、環境森林省の関係者や野生動物保護関係者の代表から構成される。指定部族省の関係者や指定部族の代表は含まれていない。これを通して、政策の実施母体を持たない司法権、すなわち最高裁判所は、より直接的に、テクニカルな政策の諸側面に影響を持とうとした。

同年10月には、環境森林省が、上述の5月の文書に係る実施状況の報告を各州政府に指示した。2002年を通して、指定部族をはじめとした森林居住者に対し、大規模に立ち退き措置が実施された。環境森林省は、総じて、およそ15万haの林地で「不法占拠」の立ち退き措置を実施したと、2004年に述べている (Kumar and Kerr, 2012)。

3. 指定部族団体の運動 (2003年)

保全の観点から、「不法占拠者」に対して実施された立ち退き措置に対し、人権侵害への抵抗の観点から、草の根での抗議活動が実施されはじめた。この動きは、2003年に、Campaign for Survival and Dignity (CSD) の結成へと繋がった (Kumar and Kerr, 2012)。CSDは、指定部族の権利擁護団体の連合体であり、特に指定部族割合が多い10の州および連邦直轄領の団体から構成されていた³⁾。彼らは、各地で、国有林地からの強

制的な立ち退き措置に対するデモやキャンペーンを行うとともに、中央、州、在地の各レベルで、政治家へのロビーイングを行った。指定部族の反乱や抗議運動は過去にも存在したが、これほど大規模なものは、歴史上初めてだったと言われている。

CSDは、ネットワーク化された、緩やかに組織化された連合という性格を有していた。2003年ごろから先立って活動を始めた団体に、様々な州の団体が加わり、2005年までには、代表、事務局、執行委員会、州レベル連合、草の根の参加者などから成る、ネットワークが確立されたと見られている。基本的には固定的で排他的な団体ではなく、来る者拒まず、去る者追わずといった方針であった。また、インターネット、電話などの通信手段を活用して、密なコミュニケーションを取っていたことも特徴と見られている。

このCSDの活動は、森林権法の立法化に向けて、最も大きな影響を持った。

4. 政治上の問題への変化 (2004年)

2004年になると、国有林地からの立ち退き問題が、政治上の問題となった。2004年は、第14回下院総選挙の年であったところ、2月3日、当時の連立与党であったインド人民党率いる国民民主同盟は、環境森林省に、2002年の文書を撤回するように指示した。これは、指定部族の票田が選挙で重要となったことが背景との指摘がある (Kumar and Kerr, 2012)。指定部族らに対し、林地からの立ち退きを強行すると、現政権に対する反発が生まれ、票が離れていく危険があるとの判断である。

これを受け、環境森林省は、2月5日、各州に、指定部族の森林地内の権利を認め、既存の法令に統合するように要請した (Bose, 2010)。しかし、2月23日には、最高裁判所が、中央政府に対し、最高裁による既存の判決を破る形で指定部族に対して権利を付与することを保留するよう命令した。

5月になると総選挙が行われ、インド国民会議派を率いる統一進歩同盟が連立与党となった。連立与党は、前政権の2月以降の方針を引き継ぎ、森林居住者の立ち退き措置を実施しない方針を取った。CSDも、選挙後、連立与党に対し、ハイレベル会談を含む、様々な働きかけを実施した。

7月21日に、環境森林省は、最高裁判所に対し、2月5日付の環境森林省からの通達の意図は、指定部族に対して行われてきた「歴史的不正義」に対応することであると説明した宣誓供述書 (affidavit) を提出した。その後、12月21日付で、環境森林省は、各州政府に、

指定部族らの林地からの立ち退き措置を停止するよう、通達を出した。

5. 立法化へ（2005 年～2006 年）

2005 年 1 月 19 日、インド首相府は、指定部族省に、森林権法案の策定を指示した（Bose, 2010）。これは、CSD が、かねてより、1990 年に挫折した、シャルマ博士の提案をベースとした、法律の策定の必要性をロビーイングしていたことが背景にある。また、この段階で、本件に関する統括部署が、明確に、環境森林省から指定部族省に移っていると言える。

指定部族省は、環境森林省、法務省、社会正義・エンパワーメント省、パンチャーヤト・ラージ省、農村開発省、および CSD やその他環境団体、部族権利関係団体等の代表者から構成される、テクニカルサポートチームを設置し、法案の策定を開始した。翌月の 2 月には早くも、テクニカルサポートチームは、CSD が 1990 年のシャルマ博士の提案を元にして作成した原案を元に、第一草稿を用意した。しかし、その後、野生動物保全団体らのロビーイングにより⁴⁾、内容が保全強化の方向にいくつか文言修正され、法案が議会に提出されたのは 2005 年 12 月であった。

なお、法案の提出を求める指定団体の大規模な運動が 2005 年には起っており、一例として、8 月には、15 万人もの森林居住者が、座り込みの抗議運動を実施している（Kumar and Kerr, 2012）。

重要野生動物生息地に関する、森林権の見直しや再定住措置などの留保規定は、当初の CSD 案では入っていなかったが、野生動物保全団体らのロビーイングの影響で、その後付け加えられたものである（Bose, 2010）。これらの団体は、インド国民会議総裁のソニア・ガンディーに、インディラ・ガンディー政権下で開始された、トラ保全プロジェクト⁵⁾の重要性を説くなど、働きかけたという。また、メディアを通して、様々に野生動物保全について世論を形成しようとした。

2006 年になると、30 名の国会議員から成る合同議会委員会（Joint Parliament Committee）が結成され、6 か月をかけて法案をレビュー・修正した。この委員会は、各政党の指定部族議員が中心であった。多数の文言修正がなされ、例えば、当初は指定部族のみが対象だったところ、「その他伝統的森林居住者」も含むように変更がなされた。基本的には、住民の権利拡大の方向に、修正がなされた。

最終的に、2006 年 12 月に修正案が国会に提出され、可決された。

6. 小括

以上に見たように、森林権法の成立過程は、環境森林省や州森林局という行政の枠内で完結しない、立法、司法、および市民セクターが複雑に絡まった政治過程であった。林野行政内での処理であった JFM と対照的である。

成立過程を、森林や野生動物の「保全強化」の方向性と指定部族ら森林居住者の「権利強化」の方向性に分けてまとめると、第 1 表のようになる。1990 年半ばから 2002 年ごろまで、最高裁判所の強い影響で、保全の方向性が強化され、それが国有林地からの「不法占拠者」の立ち退きという形で実施された。これに対し、CSD という指定部族の権利団体の活動が起り、デモ、キャンペーン、ロビーイングなど各種手法を用いて影響力を持った。2004 年の下院総選挙という文脈に乗って、本件は、票田としての指定部族の扱いという形で、政治的問題に転化し、指定部族の権利強化の方向に流れが変わった。その後、立法化へと繋がった。法案作成過程においては、野生動物保全団体らと指定部族の権利団体らとの綱引きがあり、種々の文言修正の上、第 2 章で確認した現在の形になった。

Bose (2010) と Kumar and Kerr (2012) は、森林権法に最も影響を与えた CSD について、「ネットワーク型の、連携型の政治運動（networked coalitional campaign）」であったと評している。個々の州や地域で閉じた、個々の団体の政治活動ではなく、共通の目標と自分たちの村落レベルでの具体的な経験に基づき、緩やかな連携を行うネットワークであったがゆえに、計 10 州にもまたがる大規模な草の根政治運動が実現したと、高く評価している。また、そのような連携が、情報通信技術を通じて促進された点も指摘している。

加えて、Kumar and Kerr (2012) は、政治運動の展開の中で、何が問題なのかが特定され、深められていき、その中で、CSD は、何が「正当性」を持つのか、何が「違法」なのかにについての言説、すなわち問題のフレーミングを転換することに成功したと指摘している。2002 年に、政府が、森林居住者を、国有林から立ち退かせる措置をとったのは、彼らが「不法占拠者」であり、それゆえ、森林や野生動物の保全の観点から、排除するのが正当であるという根拠に基づいていた。しかし、CSD らの主張は、そもそも「不法占拠」と言われている土地は、指定部族らが植民地期以前に伝統的に使用していた土地であり、それを植民地期以降の政府主体が、正当な手続きを経ず国有化したものであり、それゆえ、正当でなく、正義に悖っているのは、

表 1 森林権法の成立過程（1980 ～ 2006 年）

年	月	保全強化の方向	権利強化の方向
1980		森林保全法制定	
1988		国家森林政策改訂	
1990	6	共同森林管理（JFM）開始	
	9		Sharma 博士が、指定部族の森林への権利について、政府に提言。環境森林省がガイドラインを出すも、実施されず
1996	12	ゴダヴァルマン訴訟（“T.N. Godavarman Thirumulpad vs Union Of India & Ors” Case）判決。「森林」の辞書的解釈など、司法積極主義による、最高裁の環境保全への関与	
2002	5	環境森林省が、各州政府に対し、林地の「不法占拠」の根絶を指示。指定部族を含む多くの森林内居住者に対し、立ち退き実施	
	9	最高裁判所が、中央特別委員会を設置	
	10	環境森林省が、5 月の指示に係る実施状況の報告を各州政府に指示	
2003			Campaign for Survival and Dignity（CSD）結成。指定部族の権利のため、デモ、キャンペーン、政治家へのロビーイングなど
2004	2		当時の連立与党（インド人民党率いる国民民主同盟）が、環境森林省に、2002 年の文書を撤回するように指示 環境森林省が、各州に、指定部族の森林地内の権利を認め、既存の法令に統合するように要請 最高裁判所が、中央政府に対し、最高裁による既存の判決を破る形で、指定部族に対して権利を付与することを保留するよう命令
	5		連邦下院総選挙。インド国民会議率いる統一進歩同盟が連立与党に。立ち退き措置の停止
	7		環境森林省が、最高裁判所に対し、中央政府の意図は、指定部族に対して行われてきた「歴史的不正義」に対応することであると説明した宣誓供述書を提出
	12		環境森林省が、各州政府に、指定部族の立ち退き措置の停止の通達を發布
2005	1		インド首相府が、指定部族省に、森林権法案の策定を指示
	2		CSD が作成した文書が主に用いられ、第一草稿完成
		ステークホルダー間で文章表現等をめぐって調整	
		「保全派」のロビーイングの影響で、重要野生動物生息地に関する留保規定が入る	
	12	国会に法案提出	
2006		30 名の国会議員（各政党の指定部族議員中心）から合同議会委員会を結成、法案をレビュー	
			指定部族だけでなく、「その他伝統的森林居住者」が対象に加えられる。その他、様々な文言修正
	12	改訂法案を国会に提出、法案可決	

（Bose, 2010; Kumar and Kerr, 2012 より作成）

政府の側であるとの主張を行った。この際に、人類学者など、様々な研究者の著作や業績を援用した。また、当初は、森林居住者らが耕作していた国有林地の区画の権利を守ることが主眼であったが、運動を通して、次第に、先祖代々の共同体としての権利や、居住の権利といった側面も含んでいく形となっていった。

そのようなフレーミングが支配的になることができた背景に、指定部族の票田が、2004 年の下院総選挙に重要と見なされるようになったという、政治機会を活かせる構造の重要性を、Kumar and Kerr（2012）は指摘している。全国レベルでの大規模な政治運動が起っているという事実を元に、CSD の構成員は、積

極的にかつ有効に、中央から地域の各レベルの政治家にコンタクトし、この機会を最大限に活用した。

上記のような、様々な組織の特徴、戦略、そして機会を通して、CSD による草の根の運動は、「正当性」をもち、「大きな政治」と結合し、森林権法という法案の制定に至ったと見られている。

IV. 森林権法の実施動向

1. 統計的現状

第 2 表は、指定部族省が作成し、ホームページに公開しているプロGRESSレポートをもとに、森林権法に関する統計的現状を整理し、森林被覆面積や人口などのデータを加えたものである。この表に表示されている 20 州以外は、データを提供していない州である。

2016 年 12 月段階で、承認された森林権の面積は、総計 4,974,860ha となっている。これは、データが存在する 20 州においては、林地の 7.9%、森林被覆面積の 9.4%、全インドにおいては、林地の 6.5%、森林被覆面積の 7.1% にあたる計算になる。このうち、個人用のものは 1,616,441ha、共同体用のものは 3,358,420ha であり、共同体用のものの方が面積は大きい。他方、承認件数で見ると、共同体用の 50,310 件に対し、個人用は 1,697,197 件と、圧倒的に個人用のものが多い。なお、申請数に対する承認数の割合（承認率）は、個人用は 41.8%、共同体用は 44.7% となっている。

個人用の森林権は、州別承認面積で見ると、マディヤ・プラデーシュ州、チャッティースガル州、オーディシャー（オリッサ）州、マハーラーシュトラ州など、人口に占める指定部族比率が高い中部地域の諸州、いわゆるトライバルベルトに多い傾向がある。一件当たりの面積は、全国で平均するとちょうど 1ha である。しかし、州によっても差がある。

共同体用の森林権は、州別承認面積で見ると、マハーラーシュトラ州が 1,795,165ha と抜きん出て多く、マディヤ・プラデーシュ州、グジャラート州、オーディシャー州と続く。中部地域に集中している傾向は、個人用のものと同様である。他方、1 件あたりの面積については、大きな差があり、マハーラーシュトラ州の 312.3ha、グジャラート州の 132.7ha に対し、オーディシャーは 19.5ha、マディヤ・プラデーシュは 19.2ha と非常に小面積である。

全林地の 6.5%、森林被覆面積の 7.1% という森林権承認の現状は、多くの研究や文献で、期待を下回った実施状況と評されている（Bandi, 2013; Sahu et al., 2017）。また、地域別に見ると、中部地域のトライバ

ルベルトを除くと、森林権はあまり実態を持って推進されているとは言えない状況にある（Kumar et al., 2015）。

2. 森林権法実施の阻害要因

森林権法が期待されたほどに実施されていないという点について、先行研究で最も指摘されているのは、州森林局の抵抗である（Bandi, 2013; Springate-Baginski et al., 2013; Sarin et al., 2014; Kumar et al., 2015; Kumar et al., 2017; Sahu et al., 2017）。これらの研究は、州森林局は、現場で森林権承認の意志決定に非常に強く介入していると報告している。結果として、森林権の承認プロセスについて、そもそも指定部族らの当事者が森林権法について知らないため申請が行われない、正当でない理由で申請が却下される、部分的にしか認可されない、何年も決定をペンディングされる、といった状況が発生しているとされている。

また、Sahu et al. (2017) は、承認プロセス以外での州森林局の抵抗形態について、JFM の推進、村落林の設置、林地転換、そして植林プログラムの実施を挙げている。先述のように、JFM は、林野行政の枠内での実施であることから、州森林局にすれば、JFM を行うことによって、我々は地域住民の福利や森林セクターの民主化を行っているのだ、と主張すれば、森林権の承認という林野行政の権威を削ぐ措置をしなくて済み、既存の権力構造を温存できるので、都合が良いということである。

村落林の設置とは、1927 年森林法の規定にある村落林の条項を利用して、州レベルで村落林規定を發布し、村落林を承認していくことである。この手法であれば、森林法に関する事項は林野行政の権限の枠内の事項であることから、州森林局が村落林を統制しやすい。森林権法のもとでの共同体用の森林権と、森林法のもとでの村落林は、その法的な位置づけが異なるということである。

林地転換について、環境森林気候変動省は、林地転換の手続きを簡素化することを試み、森林権法の手続きを回避できる形にしようとしているとのことである。また、植林については、州森林局が実施する植林スキームを拡大すれば、その林地は、州森林局がコントロールを及ぼすことができるということである。

先行研究では、基本的に、量的・統計的な形では提示されていないので、上記のような状況が地域的・頻度的にどれほど一般的なのかは必ずしも明確ではないが、州森林局が、森林権法に対して批判的であり、実施レベルで様々な抵抗をしていることは、確実なよう

表2 森林権法の実施に関する統計的現状

州	受理した森林権の申請数			承認された森林権数			森林権が承認された 森林地の面積 (ha)		
	個人	共同体	合計	個人	共同体	合計	個人	共同体	合計
1 Andhra Pradesh	168,859	4,711	173,570	85,615	1,415	87,030	81,852	178,492	260,344
2 Assam	148,965	6,046	155,011	57,325	1,477	58,802	NA	NA	NA
3 Bihar	8,022	0	8,022	121	0	121	NA	0	NA
4 Chhattisgarh	860,364	0	860,364	347,789	0	347,789	300,001	0	300,001
5 Goa	9,372	361	9,733	0	3	3	0	2	2
6 Gujarat	182,869	6,998	189,867	79,614	3,484	83,098	47,351	462,229	509,580
7 Himachal Pradesh	591	68	659	0	7	7	0	1,890	1,890
8 Jharkhand	103,625	3,403	107,028	52,573	1,850	54,423	33,017	34,647	67,665
9 Karnataka	298,795	5,741	304,536	12,421	628	13,049	6,652	10,710	17,362
10 Kerala	36,140	1,395	37,535	24,599	NA	24,599	13,362	NA	13,362
11 Madhya Pradesh	574,902	39,802	614,704	211,133	27,422	238,555	320,557	526,968	847,525
12 Maharashtra	352,950	11,408	364,358	106,898	5,748	112,646	233,514	1,795,165	2,028,679
13 Odisha	621,622	13,433	635,055	403,338	5,891	409,229	244,144	114,975	359,120
14 Rajasthan	70,515	755	71,270	35,628	NA	35,628	22,305	267	22,572
15 Tamil Nadu	18,420	3,361	21,781	0	0	0	0	0	0
16 Telangana	183,107	3,427	186,534	93,494	721	94,215	121,443	183,750	305,193
17 Tripura	193,751	277	194,028	124,541	16	124,557	175,682	11	175,693
18 Uttar Pradesh	92,520	1,124	93,644	17,712	843	18,555	7,630	48,887	56,517
19 Uttarakhand	182	0	182	0	0	0	0	0	0
20 West Bengal	131,962	10,119	142,081	44,396	805	45,201	8,929	426	9,355
20 州の合計	4,057,533	112,429	4,169,962	1,697,197	50,310	1,747,507	1,616,441	3,358,420	4,974,860

州	個人用森林権 の申請数に 対する承認数の 割合 (%)	共同体用森林 権の申請数に 対する承認数の 割合 (%)	個人用森林権 の一件当たり 面積 (ha)	共同体用森林 権の一件当たり 面積 (ha)	林地 (recorded forest aea) 面 積に対する森 林権の割合 (%)	森林被覆 (forest cover) 面積に対する 森林権の割合 (%)	指定部族の州 人口に対する 割合 (%)
1 Andhra Pradesh	50.7	30.0	1.0	126.1	7.0	10.7	7.0
2 Assam	38.5	24.4	NA	NA	NA	NA	12.4
3 Bihar	1.5	—	NA	0.0	NA	NA	1.3
4 Chhattisgarh	40.4	—	0.9	0.0	5.0	5.4	30.6
5 Goa	0.0	0.8	0.0	0.6	0.0	0.0	10.2
6 Gujarat	43.5	49.8	0.6	132.7	23.5	34.8	14.8
7 Himachal Pradesh	0.0	10.3	0.0	270.0	0.1	0.1	5.7
8 Jharkhand	50.7	54.4	0.6	18.7	2.9	2.9	26.2
9 Karnataka	4.2	10.9	0.5	17.1	0.5	0.5	7.0
10 Kerala	68.1	NA	0.5	NA	1.2	0.7	1.5
11 Madhya Pradesh	36.7	68.9	1.5	19.2	9.0	10.9	21.1
12 Maharashtra	30.3	50.4	2.2	312.3	32.9	40.1	9.4
13 Odisha	64.9	43.9	0.6	19.5	6.2	7.1	22.8
14 Rajasthan	50.5	NA	0.6	NA	0.7	1.4	13.5
15 Tamil Nadu	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1
16 Telangana	51.1	21.0	1.3	254.9	11.3	14.1	7.0
17 Tripura	64.3	5.8	1.4	0.7	27.9	22.5	31.8
18 Uttar Pradesh	19.1	75.0	0.4	58.0	3.4	3.9	0.6
19 Uttarakhand	0.0	—	0.0	0.0	0.0	0.0	2.9
20 West Bengal	33.6	8.0	0.2	0.5	0.8	0.6	5.8
20 州の合計	41.8	44.7	1.0	66.8	7.9	9.4	11.6
全インドの合計					6.5	7.1	8.6

(MoTA, 2016; FSI, 2015; GoI, 2011 より作成)

注1: 林地面積と森林被覆面積は FSI (2015) より、2013 年 10 月から 2014 年 2 月の時点のデータ、指定部族人口は GoI (2011) より、2011 年時点のデータ、その他は全て、MoTA (2016) より、2016 年 12 月時点のデータ。なお、MoTA (2016) にはエーカーで、FSI (2015) には平方キロメートルで記載されているが、全てヘクタールに換算した。

注2: NA, 0, および合計についての記載は、全て MoTA (2016) の記載に倣っている。NA であるのに、0 として合計が計算されている場合があるが、これは元データの記載の通りである。森林権の承認数や承認面積について、NA があるため、本来ならば、全体の合計は不明なはずであるが、MoTA (2016) では、NA を 0 と解釈し、それ以外の数字を合計し、20 州の合計として提示しているので、本稿もそれに倣う。

である。Kumar et al. (2015) は、森林セクターの民主化の重要な要素である権限の委譲、村人らへの説明責任、および貧困層への公正性の観点から、JFM と森林権法を比較検討しているが、森林権法の実施においても、上記 3 点は必ずしも十分に達成されていないと述べている。

森林権法において、制度上は一アクターに過ぎない州森林局が、このように影響力を行使する背景として、植民地期以降のリジッドな官僚制と支配力に加え、Sahu et al. (2017) は、中央・州政府の部族関係の部局のキャパシティの不足を指摘している。中央も州も、部族関連の省・局は、基本的にマンパワーが不足し、森林権法のプロセスについても、十分に関与できない。また、森林居住者の国有林との関係性についてあまり知識も経験もないので、州森林局の役人に照会・相談することになり、結局、州森林局の判断が大きな影響を持つ傾向がある。

加えて、州森林局以外にも、野生動物保護団体などの保全論者、鉱山開発者などが、森林権法に反対し、様々なロビーイングや介入を行うことも報告されている (Sahu et al., 2017)。その他、指定非木材林産物（テンドウの葉など）を扱う業者も、森林権の承認により、森林居住者がその林産物の価格設定について、意志決定力を有することを避けるため、森林権法には反対の立場である。

一方、森林権の承認が比較的活発に実施されている州では、指定部族団体など、市民団体による草の根運動が存在しており、森林権法の適正な実施の重要性を政治リーダーや官僚が意識していると、Kumar et al. (2017) は指摘している。具体的には、マハーラーシュトラ州、オーディシャー州、グジャラート州などである。

V. おわりに

インドにおける森林権法は、既に見たように、2002 年に政府が実施した国有林地からの立ち退き措置に対して、指定部族団体が抗議活動を開始し、それが、政治過程となり、抜本的な制度変化を促す法律の制定に繋がった。それを可能にしたものとして、ネットワーク型の組織を作り大規模に展開するだけの指定部族の草の根指導者の能力、大規模なデモが発生するだけの現場の機運、情報通信技術の活用、有権者の現政権への不満が票田として選挙に影響する可能性、政治家への積極的なロビー活動など、偶然性が絡んだ様々な要因・要素が存在した。この過程で、環境森林省や州森林局といった林野行政は、制度上は、森林セクターに

おける絶対的なアクターではなくなった。森林セクターが、林野行政の権限や管轄で完結し得ない状況が生まれていることは、昨今のインドの大きな特徴の一つである。

森林権法の事例は、指定部族など、歴史的に周縁的・従属的な地位に置かれてきた存在の、ローカルレベルでの資源や権利を求める運動が、国や地域の政治過程と結合し、既存の制度の抜本的な変化に繋がり得ることを示していると思われる。現在、グローバル化は進行し続けており、情報通信技術は、インドをはじめ、世界中のどのような周縁部にも浸透している。そのような時代においては、草の根の抵抗運動や権利活動は、情報通信技術によって、大きく増幅され得るため (外山, 2016)、村落などローカルなレベルでの草の根運動と「大きな政治」との結合は、今後、より促進される可能性があると思われる。

また、2002 年の立ち退き強化の経験は、住民排除による森林保全の非現実性も示していると言える。インドの林野行政は、他の東南アジアなどの熱帯諸国と異なり、ある種の「治外法権」と評されるほど、州森林局の独立性と権力性は強かった (増田, 2005)。しかし、そのような州森林局ですら、歴史的に国有林地を利用してきた森林居住者を、強制的に排除する形で、管理や保全を貫徹することはできなかった。強権的に、排除の論理によって保全を行おうとすると、高い確率で、それに対抗する抵抗・権利運動が発生するというのではないか。この点は、インド以外の地域の森林管理にも示唆を与え得るだろう。

他方、森林権法は、それ自体で森林セクターの民主化や指定部族ら森林居住者の権利を保証するものではない。先行研究の多くで、州森林局をはじめとする様々なアクターの、実施レベルでの抵抗が報告されている。Kumar et al. (2015) は、歴史的に文脈化され、構造化されてきた、林野行政と森林居住者との間の非対称な権力関係や指定部族の周縁性は、森林権法を単に制定しただけでは変わらないと指摘している。そして、より重要なのは、この法律を用いて、より実質的な権利承認に繋げる実践であり、様々なレベルで、政治的に働きかけが行われるべきであると述べている。つまり、指定部族らの権利を推進する立場からしても、森林権法は、あくまでも、制度的な第一歩であり、法律それ自体が万能薬となるわけではないということである。この点は、他のどのような政策とも変わりないと言えるだろう。

今後、インドで、森林権法が、どのような展開を見せるかは、未だ明らかではない。しかし、現在でも、

野生動物や森林の保全を推進したいアクターと、指定部族ら森林居住者の権利をより強固なものにしたいアクターとの間での、せめぎ合いが報告されている (Sahu et al., 2017)。それゆえ、少なくとも、この基本的な対立構図は、当面継続していく可能性が高いように思われる。そして、今後どのような展開を見せるにせよ、物事を政治的な視点で把握し、分析するリテラシーが重要であろう。

【付記】

本研究は、平成 28・29 年度科学研究費補助金若手研究 (B)「熱帯アジアにおけるフォレスターによる森林政策の現場運用に関する研究」(研究代表者: 大田真彦, 課題番号: 16K16240) による研究成果の一部である。

【注】

- 1) 本法は、インド指定部族省のホームページ上で公開されている (<https://tribal.nic.in/FRA/data/FRAAct.pdf>, accessed 5 January 2018)。また、指定部族省は、本法に関連する下位規則、ガイドライン、統計なども公開している (<https://tribal.nic.in/fra.aspx>, accessed 5 January 2018)。
- 2) 国家森林政策は、現在までに、1894 年、1952 年、1988 年の 3 回公布されており、それぞれの時期における、森林政策の基本方針を定めている (増田・三柴, 2003)。2016 年 6 月に、国家森林政策の改訂案がインターネット上で公表され、パブリックコメントを受け付けている。 <http://www.moef.nic.in/sites/default/files/Draft%20National%20Forest%20Policy%2C%202016.pdf> (accessed 5 January 2018)
- 3) Bose (2010) によると、マハーラーシュトラ州の Bharat Jan Andolan, National Front for Tribal Self Rule, および Shoshit Jan Andolan, グジャラート州の Adivasi Mahasabha, ダードラー及びナガル・ハヴエーリー連邦直轄領の Adivasi Jangal Janjeevan Andolan, ラージャスターン州の Jangal Jameen Jan Andolan, マディヤ・プラデーシュ州の Madhya Pradesh Van Adhikar Abhiyan, チャッティースガル州の Jan Shakti Sanghatan, Peoples Alliance for Livelihood Rights, および Chattisgarh Mukti Morcha, オデーシャ州の Orissa Jan Sangharsh Morcha, Campaign for Survival & Dignity-Orissa, Orissa Adivasi Manch, および Orissa Jan Adhikar Morcha, アーンドラ・プラデーシュ州 (現テランガーナ州含む) の Adivasi Aikya Vedike および Andhra Pradesh Vyavasaya Vrithidharula Union, タミル・ナードゥ州の Campaign for Survival and Dignity- Tamilnadu, およびジャールカンド州の Bharat Jan Andolan が構成団体であった。
- 4) Bose (2010) は、野生動物保全の観点から、政府にロビーイングを行った組織として、Bombay Natural History

Society, Wildlife First, Nature Conservation Society, および Tiger Research and Conservation Trust を挙げている。しかし、Nature Conservation Society については、2018 年 1 月 5 日段階で、インターネット上で確認したところ、この名前の組織は存在せず、Wildlife Conservation Society の間違いではないかと推察される。これらはいずれも、協会や NPO などの非政府系機関である。また、Bose (2010) は、これら非政府系団体に加え、環境森林省や州森林局の高官らも、森林保全の観点から、森林権法の立法に反対意見を持っていたことを記述している。

- 5) 1973 年に、生息地の縮小により絶滅が危惧されていたベンガルトラの保全のために開始された国家プロジェクトであり、現在まで継続的に実施されている。環境森林気候変動省の下部組織の、国家トラ保全当局 (National Tiger Conservation Agency) が管轄している。

【文献】

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉 (2015): 『公共政策学の基礎 新版』有斐閣。
- 伊藤美穂子 (2008): 『インドにおける公益訴訟: 開発と発展における裁判所の新たな役割』横浜国立大学大学院国際社会科学部研究科博士論文。
- 大田真彦 (2012): 『中部インドの共同森林管理における政府―住民関係とその森林保全および村落開発への影響』筑波大学大学院生命環境科学研究科博士論文。
- 外山健太郎 (2016): 『テクノロジーは貧困を救わない』みすず書房。
- 増田美砂・三柴淳一 (2003): インドにおける林地の創出およびその役割の変化。筑波大学農林技術センター演習林報, 19, 1-40。
- 増田美砂 (2005): 発展途上国における林野制度 (2): 森林と林地の乖離。熱帯林業, 62, 71-76。
- 水野祥子 (2006): 『イギリス帝国からみる環境史: インド支配と森林保護』岩波書店。
- 吉住知文 (2002): 植民地期インドの森林政策と住民生活。柳澤悠編『現代南アジア 4 開発と環境』東京大学出版会, 105-118。
- Bandi, M. (2013): Implementation of the forest rights act: undoing historical injustices. *Economic and Political Weekly*, 48(31), 21-24.
- Bose, I. (2010): *How did the Indian Forest Rights Act, 2006, emerge?* IPPG Discussion Papers.
- Forest Survey of India (FSI). (2015): *State of Forest Report 2015*. Forest Survey of India, Dehradun.
- Gadgil, M. and Guha, R. (1992): *This fissured land: an ecological history of India*. Oxford University Press, Delhi, New York.

- Government of India (GoI). (2011): Demographic status of Scheduled Tribe population of India. <http://www.anthroposindiafoundation.com/Attachement/DemographicSCTribePopulationofIndia.pdf> (accessed 8 March 2017)
- Kumar, K. and Kerr, J. (2012): Democratic assertions: the making of India's Recognition of Forest Rights Act. *Development and Change*, 43(3), 751-771.
- Kumar, K., Singh, N.M. and Kerr, J. (2015): Decentralisation and democratic forest reforms in India: Moving to a rights-based approach. *Forest Policy and Economics*, 51, 1-8.
- Kumar, K., Singh, N.M. and Rao, Y.G. (2017): Promise and performance of the Forest Rights Act: a ten year review. *Economic and Political Weekly*, 52(25-26), 40-43.
- Ministry of Environment and Forests (MoEF). (2011): Proceedings for National Workshop on JFM, Dehradun, 27-28 June 2011. http://www.frienviis.nic.in/Database/JFM-Committees-and-Forest_Area_2243.aspx (accessed 8 March 2017)
- Ministry of Tribal Affairs (MoTA). (2016): Monthly update on status of implementation of the Scheduled Tribes and Other Traditional Forest Dwellers (Recognition of Forest Rights) Act, 2006, as of December 2016. <https://www.tribal.nic.in/fra.aspx> (accessed 8 March 2017)
- Manohar, P.K., and Bhargav, P. (2016). The architect of an omnibus forest-protection case. *The Hindu* (電子版). 5 July 2016. <http://www.thehindu.com/opinion/open-page/The-architect-of-an-omnibus-forest-protection-case/article14470903.ece>. (accessed 5 January 2018)
- Poffenberger, M., McGean, B. and Khare A. (1996): Communities sustaining India's forests in the twenty-first century. Poffenberger, M. and McGean, B. eds.: *Village voices, forest choices: Joint Forest Management in India*. Oxford University Press, New Delhi, 17-55.
- Sarin, M. (2014): Undoing historical injustice: reclaiming citizenship rights and democratic forest governance through the Forest Rights Act. Lele, S. and Menon, A. eds.: *Democratizing forest governance in India*. Oxford University Press, New Delhi, 100-148.
- Springate-Baginski, O., Sarin, M. and Reddy, M.G. (2013): Resisting rights: forest bureaucracy and the tenure transition in India. *Small-scale Forestry*, 12, 107-124.
- Sahu, D., Dash, T. and Dubey, S. (2017). Political economy of community forest rights. *Economic and Political Weekly*, 52(25-26), 44-47.

(2017 年 11 月 13 日受付)

(2018 年 2 月 2 日受理)

The Political Processes of the Formulation and Implementation of India's Forest Rights Act of 2006

Masahiko OTA*

*Institute of Liberal Arts, Kyushu Institute of Technology

Key words: Scheduled Tribes/forest dwellers, grassroots protests, forest administration, policy implementation

In India, “The Scheduled Tribes and Other Traditional Forest Dwellers (Recognition of Forest Rights) Act” was enacted in 2006. The Act recognizes and vests forest rights and forestland occupations of forest-dwelling Scheduled Tribes and other traditional forest dwellers. The present study provides comprehensive information related to the Act and considers the contemporary situation of the forest and tribal sectors in India by exploring the political processes of the formulation and implementation of the Act. This legislation was a result of grassroots protest movements by tribal organizations against the eviction of “encroachers” of forestland enforced in 2002. However, the Act has not been implemented as planned. The forest administration’s resistance or opposition to the implementation of the Act has been indicated in previous literature. The case of the Forest Rights Act infers that local protests or movements for resources or land rights can lead to fundamental changes in the existing institutions or government systems, by being integrated into national and regional political processes. Furthermore, this case indicates that legislation alone may not automatically secure the rights of tribal people or democratization of the forest sector; policy implementation is equally important.